



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

RELAZIONE RENDICONTO 2011

Con la delibera di approvazione del Rendiconto 2011, come ogni anno, la Città di Torino esamina e approva l'insieme dei dati di Bilancio dell'anno scorso. Lo scorso anno ha rappresentato un momento particolare, eccezionale nella sua specificità, poichè condizionato da due eventi oggettivi: in primo luogo l'Amministrazione Comunale uscente, a metà aprile 2011, approvò sia il Rendiconto 2010 sia il Bilancio Preventivo 2011, quando non era definito complessivamente il quadro normativo della finanza locale per 2011. La decisione fu presa a causa della scadenza naturale del mandato elettivo, per fornire all'Amministrazione le certezze di bilancio secondo le informazioni all'epoca note. Si sarebbe così consentito alla nuova Giunta di apportare successivamente tutte le modifiche rese necessarie a causa di provvedimenti legislativi successivi.

In secondo luogo perché il 2011 è il secondo anno di uno storico cambiamento della finanza pubblica locale, dovuto in particolare alle conseguenze della crisi mondiale sui conti dello Stato italiano e della finanza pubblica internazionale in area EU.

Dopo la vicenda dei subprime americani, avvenuta nell'agosto del 2009, nel 2011 - a fine del 2010, ma con effetto 2011 - abbiamo assistito al primo segnale di Prodotto Interno Lordo negativo nell'area EU. Ciò ha causato ripetuti interventi da parte della Banca Centrale Europea prima sui tassi d'interessi, poi con l'immissione di liquidità nel sistema delle banche centrali per sostenere la manovra di liquidità in area EU, poi con le manovre del Fondo Monetario Internazionale ed infine con una serie di manovre di finanza pubblica, verificatesi nel 2011, che hanno cambiato notevolmente anche il rapporto tra Stato centrale e Comuni, Enti Locali, Regioni e Province della nostra nazione.

Al verificarsi del trasferimento della crisi dall'economia finanziaria all'economia reale, e con essa naturalmente agli Enti Pubblici, sono state adottate tre importanti manovre governative, due dal Governo Berlusconi ed una dal Governo Monti nei mesi di luglio, agosto e ottobre. Queste hanno notevolmente modificato il quadro generale di riferimento.



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

La Manovra del mese di luglio ha inasprito e cambiato i saldi di Patti di Stabilità per il 2011; la Manovra di agosto ha introdotto l'accelerazione delle dismissioni di beni pubblici per gli Enti Locali, stabilendo una data di scadenza successivamente modificata nell'aprile del 2012.

A ottobre la Manovra Monti ha, infine, ulteriormente modificato le norme della finanza locale, ripartendo notevoli tagli tra Stato, Enti Locali e altri comparti pubblici, ridimensionando la possibilità per gli Enti Locali di reperire risorse aggiuntive o crescenti nel corso dell'Esercizio.

Un ulteriore pesante condizionamento per la finanza locale è stato il blocco, per il terzo anno consecutivo, anche nel 2011 delle manovre tributarie degli Enti Locali, impedendo, di fatto, una compensazione dei tagli dei trasferimenti erariali. I Comuni, e quindi anche la Città di Torino, non hanno potuto operare sull'ICI, sulle aliquote e sulle addizionali comunali.

Nel luglio del 2011 questa norma è stata abrogata, concedendo agli Enti Locali di rivisitare le aliquote entro una soglia massima e di approvare il bilancio di rendiconto del 2011 entro il 31 agosto 2012.

Questo elenco di provvedimenti è utile per comprendere che il 2011 non ha rappresentato un anno standard ma i frequenti interventi governativi nella finanza locale hanno richiesto da parte dell'Amministrazione Comunale una maggiore attenzione e prontezza di riflessi. La modifica dei saldi di Patto di stabilità interno e dei trasferimenti erariali hanno condizionato il Comune, che non ha voluto modificare il quadro fiscale nel 2011, concentrandosi invece, nell'assestamento di settembre 2011 sul fronte della spesa.

Coerentemente con le indicazioni della Banca Centrale e con le indicazioni governative in materia di risanamento dei conti pubblici, il Comune ha adottato una manovra di minore spesa per 19 milioni di Euro, andando ad incidere su alcuni servizi, sul costo del personale dell'Ente e sulle spese di funzionamento.

La fase di revisione della realizzazione della spesa ha consentito alla Città di fare economie per 20 milioni di Euro, di arrivare a determinare, nell'Esercizio 2011, un avanzo economico, sia di parte corrente sia di parte capitale e di operare una politica attenta rispetto alle indicazioni della Corte dei Conti.



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

A questo proposito è opportuno evidenziare che è stata monitorata attentamente la dinamica dei residui attivi e passivi, destinando integralmente l'avanzo alla svalutazione dei residui, attivi e passivi, e al pagamento dei passivi.

La decisione di non rispettare il Patto di Stabilità, in questo complesso quadro generale, è stata assunta al fine di effettuare i pagamenti in conto capitale necessari non soltanto a sbloccare pagamenti importanti per le infrastrutture della Città, ma anche per introdurre il concetto - strutturale - di liquidità nel sistema.

A questo proposito occorre richiamare due fondamentali provvedimenti, che traspaiono poco nel panorama della grande crisi del sistema pubblico locale.

La stessa Banca Centrale Europea, come prima manovra di intervento nella crisi, ha ritenuto di inserire liquidità nel sistema delle banche centrali, considerando questo come uno dei problemi centrali del sistema economico europeo e del sistema complessivo della finanza allargata, europea e pubblica. La scelta di Bruxelles è stata funzionale a questo obiettivo, attivando politiche di erogazione di prestito o sottoscrizione di obbligazioni o finanziamento delle banche centrali in altre modalità.

Nello stesso modo la Città di Torino, al fine di immettere liquidità in un tessuto economico provato più di altri dalla crisi, ha deciso di erogare ulteriori pagamenti in conto capitale per una cifra di poco superiore ai 400 milioni. Abbiamo assunto questa decisione con la piena consapevolezza della difficoltà della sfida e della grande rilevanza politica avrebbe comportato. Lo sforamento, come noto, non è scevro da implicazioni e di conseguenze, ci è parso però coerente con le scelte di politica tanto micro quanto macro economica necessarie.

Il Consuntivo è stato dunque condizionato da due manovre correttive e dall'assestamento: analizziamo dunque i dati che emergono.

A settembre 2011 è stata tagliata la spesa per 20 milioni di Euro e nel mese di novembre la Città ha cancellato consistenti cifre per investimento, il che ha consentito, non per lo sforamento di Patto ma per obbligo di legge, di non trasgredire al divieto di indebitamento imposto dallo Stato.



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

È opportuno ricordare che una nuova norma stabilisce che nei prossimi anni, ad iniziare da quello in corso il rapporto tra titoli di entrate correnti e interessi passivi non potrà superare il 4%; per l'effetto di ciò la maggior parte dei Comuni italiani, grossi e medi, non potrà stipulare mutui, anche se rispettosi del Patto di Stabilità. Questo provvedimento rientra nella più ampia logica che ha visto così modificato l'articolo 81 della Costituzione: *"Lo Stato assicura l'equilibrio tra entrate e spese del proprio Bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico"*, ed aggiunge *"Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico, previa autorizzazione delle Camere e soprattutto al verificarsi di eventi eccezionali"*.

Il divieto di contrarre mutui e di indebitarsi per gli Enti Locali deriva direttamente da una visione generale, nazionale ed internazionale, dell'economia e della finanza pubblica. Pertanto la variazione di Bilancio della Città di Torino del mese di novembre, con la quale si sono annullati o ridotti gran parte degli investimenti, è una diretta conseguenza del principio costituzionale incorporato nella Legge di Stabilità e nelle modifiche dei Decreti Monti e Berlusconi. Dunque nell'ottemperare a tali principi questa Amministrazione ha solamente obbedito ad una norma di rango superiore.

In questo nuovo quadro normativo, nel quale gli Enti Locali non possono contrarre debito, gli strumenti a disposizione della Città di Torino sono molto limitati, poiché derivanti solamente o dalla fiscalità generale oppure da dismissioni immobiliari o di partecipazioni.

In sintesi, possiamo dunque dire che in futuro non solo non ci potranno più essere bilanci in disavanzo, ma non ci potranno neppure essere bilanci che costruiscano politiche di investimento antirecessive. Non si può infatti non tener conto di questa cornice normativa generale, che condiziona pesantemente non soltanto l'anno passato, negli ultimi sei mesi di esercizio, ma che condizionerà pesantemente il 2012 nella formazione del Bilancio Previsionale e gli anni futuri, in particolare del triennio di programmazione che l'Ente dovrà affrontare.

È opportuno sottolineare che, seppur in questo quadro normativo generale, la Città di Torino ha stabilito da tempo una programma di rientro del debito che ha permesso, nel 2011, di assistere sia alla fine della crescita del debito sia all'inizio della fase di diminuzione dello stesso. Tutto ciò è certificato dai numeri di questo Rendiconto e lo rappresenta il Bilancio Pluriennale del 2011, emendato e modificato a novembre in Aula. In esso, è scritto che, per effetto delle norme sopra citate, gli investimenti futuri potranno essere finanziati solo da mezzi



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

di bilancio (quindi da avanzi di competenza o in parte capitale, ma comunque da avanzi), e che, di conseguenza, l'indebitamento è sceso quest'anno di circa 40 milioni e scenderà l'anno prossimo di circa 120 milioni. Una politica di risanamento costante anche nei prossimi anni.

Appare dunque evidente che sarebbe stato più semplice seguire un cambio progressivo di politica finanziaria rispetto a ciò che è avvenuto: siamo passati da un giorno all'altro da un sistema che ha finanziato la crescita anche con il debito, a un sistema, in cui ciò è impedito per legge.

In un momento di recessione economica sono grandi i timori per i quali questa nuova impostazione possa far venire meno la seconda gamba del risanamento ossia lo "sviluppo". La stabilità, il rigore o l'austerità, comunque si vogliano definire, non bastano a creare le condizioni per la crescita: senza risorse aggiuntive non si dà sviluppo, che non è un valore "naturale", come le piante e i germogli, ma va creato da politiche economiche che l'uomo deve costruire su scelte ben chiare e ben fondate.

Il Consuntivo, ha dunque registrato una riduzione della spesa: se nel 2011 ciò è avvenuto in modo più evidente, la politica di contenimento del costo dei servizi è già in atto dal 2009. Gli elementi che hanno cambiato la dinamica della spesa sono da un lato il trasferimento erariale (si vede bene dai dati di sintesi, il dato è ineluttabile) e dall'altro la crescita del costo dei servizi, spesso non legata a politiche dell'ente ma a dinamiche inflazionistiche, al costo del lavoro, a contratti collettivi di lavoro rinnovati.

Nonostante la presenza di fattori esterni alle volontà dell'Amministrazione, tra i quali ad esempio le dinamiche inflattive e il costo del lavoro, la Città ha centrato l'obiettivo del contenimento della spesa stessa, generando un avanzo di Bilancio. Tutto ciò ha avuto un costo anche politico per scelte non sempre facili da parte dell'Amministrazione.

Cito, per esempio, i 19 milioni sul costo del personale del 2011, che rientrano dentro i cardini di manovra che la politica nazionale sta proponendo agli Enti Locali: la spending review si fa infatti sui servizi della spesa fissa del sistema statale, regionale, comunale.

In altre parole si vuole ridurre il costo del personale degli Enti Locali, non consentendo turnover del personale e riducendo le prestazioni accessorie; rinegoziando i contratti di servizio di utenza e di manutenzione, anche con un calo dell'efficienza di alcuni servizi; riducendo o



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

rinegoziando, a volte, anche prestazioni di welfare, che dunque non comportano solo l'impatto diretto con il prestatore d'opera o con il lavoratore, ma anche con un'utenza che spesso si trova penalizzata nel proprio servizio.

Occorre dunque affermare con chiarezza che questi sono gli effetti diretti di una politica nazionale restrittiva che taglieggia in particolare gli Enti Locali.

Ci si muove dunque in questo contesto, sapendo che le risorse aggiuntive verranno solo dalla fiscalità, perché di fatto questa politica di rigore produce un effetto inevitabile: la compensazione delle risorse mancanti, derivanti dai trasferimenti dello Stato, deve essere trovata dagli enti locali, secondo la Manovra Monti, nella fiscalità locale. A questo punto occorrerebbe tornare a parlare di IMU, di manovre compensative, di fiscalità, ma ci sarà modo di approfondire questi temi in occasione di presentazione del Bilancio Previsionale.

Nel 2011 la fiscalità non è però stata usata per compensare. L'anno scorso sono state adeguate praticamente alla rivalutazione ISTAT soltanto la TARSU, la COSAP e poche altre tariffe di natura comunale e, nonostante ciò, si è dovuto ricorrere anche ad applicare entrate di natura straordinaria, come peraltro più volte rilevato dalla Sezione Regionale della Corte dei Conti, cioè le entrate cosiddette "non ripetitive".

Desidero dunque approfondire questo punto: se sul piano concettuale e dottrinale convengo sul fatto che la politica debba approvare i bilanci in avanzo primario e debba farlo ricorrendo il meno possibile a strumenti eccezionali, va rilevato, tuttavia, che entrate come oneri di urbanizzazione e plusvalore da dismissioni sono espressamente previste dalla legge, quindi entrate di natura non ripetitiva in senso stretto, ma per un Ente come Torino, di fatto, storicizzabili.

Se si osservano dunque i bilanci degli ultimi nove anni vi sono sempre stati, mediamente, almeno 50 milioni di plusvalore da entrate straordinarie. Solo gli ultimi due anni, che sono quelli in cui, peraltro, si è particolarmente stretta la morsa del controllo degli organi giurisdizionali, il dato è lievemente inferiore.

E' vero, quindi, che la finanza pubblica locale richiede maggiore rigore nella stabilità dei conti rispetto al ricorso ad entrate di natura non ordinaria, ma dobbiamo essere consapevoli che il mancato ricorso a tali entrate comporta o un aumento delle tasse e dei tributi, o minori spese.



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

Avere dunque meno entrate straordinarie è funzionale ad una maggiore stabilità dei conti, obiettivo che perseguiamo e abbiamo ben chiaro, ma ciò non viene fatto gratuitamente, bensì a spese dei servizi dell'Ente, che devono essere ridotti in misura pari al ricorso ad entrate non ripetitive, non più contabilizzate, oppure sostituendole con entrate ripetitive, tasse e imposte, perché i trasferimenti statali, come ben sappiamo, sono in riduzione.

Per queste ragioni, la manovra economica "suggerita" dal combinato disposto tra le Finanziarie di Berlusconi e Monti e il controllo dell'attività giurisdizionale, prevede il taglio dei servizi e maggiori imposte, al posto del ricorso di entrate di natura non specificatamente ordinaria.

La politica ha il dovere dunque di farsi carico di queste scelte. Tutti abbiamo la responsabilità degli effetti di ciò.

In pratica, anziché fare come lo scorso anno, cioè cercare comunque di applicare cifre contenute e prudenti di entrate non ripetitive, per garantire il livello dei servizi in una fase di inizio recessione, il Comune deve cominciare a pensare che quella politica di entrate non ricorrenti non è riproducibile; possiamo anche sceglierlo tutti insieme, ma lo facciamo sapendo che avremo un prezzo salato da pagare: in termini di recessione, applicando maggiori imposte, e in termini di maggiore o minore livello dei servizi, riducendo i costi dei servizi medesimi. Questi sono i grandi fondamentali: non si può sfuggire da questa gabbia valoriale.

Il Bilancio dell'anno scorso potrà essere giudicato ottimo, negativo, positivo, ma certamente è un Bilancio in avanzo, in un periodo di forte recessione economica e di sistema, con una manovra cambiata tre volte durante l'anno. E' un bilancio che riduce il debito della Città, che fino a qualche mese fa anche sui manifesti della Città sembrava essere l'unico grande problema dell'economia reale torinese, e che, in termini di spending review e di contenimento della pressione fiscale, affronta alcuni dei problemi strategici del nostro territorio.

Il 2012 parte da queste premesse e dovrà porsi un problema più vasto: esaminare un sistema in cui l'indebitamento non è più utilizzabile in alcuna forma, neanche contenuta e ridotta, come elemento di investimento per la Città, per gli Enti Locali e per le Regioni.



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

La grave crisi che stiamo vivendo e le scelte in risposta dei Governi hanno profondamente mutato il ruolo degli Enti Locali, ridimensionandone drasticamente la libertà di azione. Minore libertà, minori trasferimenti, ma comunque l'obbligo, per legge, di garantire i servizi locali, i famosi livelli essenziali di assistenza, il welfare e i servizi delegati, che non sono elastici quanto è elastico lo Stato nel tagliare i trasferimenti.

Non esiste infatti una perfetta simmetria tra i tagli effettuati dallo Stato centrale ed i servizi da erogare necessariamente. È molto più complesso per un Ente Locale come il Comune riprogettare la rete dei servizi: sono necessari tempo, pazienza e consenso.

Questa però è la sfida e questo è il quadro in cui l'Amministrazione insieme alle altre si deve muovere.

Questo è il contesto in cui proveremo a dare risposte ai bisogni e, naturalmente, anche a garantire stabilità e certezza ai conti pubblici, trovando il miglior compromesso possibile tra certezza ed equilibrio delle risorse, stabilità del sistema e necessità di non ridurre i servizi essenziali. Tutto ciò però consci del fatto che, sempre di più, l'Ente Locale, il Sindaco o il Consiglio Comunale si trovano nella scomoda condizione di esaminare un Bilancio con risorse sempre meno autonome rispetto alle scelte e sempre più condizionate da saldi generali.

Se si dovesse sintetizzare tutto ciò in un'espressione questa sarebbe "Patto di Stabilità".

È infatti il Patto di Stabilità che capta e chiude all'interno di un recinto le minori spese, le maggiori entrate fiscali ed il minor debito. Per rispettarlo, aggiunge inoltre il tema delle dismissioni mobiliari ed immobiliari, che è necessitato per conseguire saldi positivi. L'anno scorso il saldo positivo da conseguire per Torino era più 120 milioni di Euro sul saldo storico e per l'anno prossimo, nel 2012, ne occorrono 120 milioni di Euro, salvo ulteriori interventi legislativi. Sappiamo tutti bene che questo Patto non è quello che c'è sempre stato nel sistema organico degli Enti Locali, ma è in vigore dal 2007. Il Patto precedente si limitava a tagliare i tetti di spesa di una percentuale predeterminata, consentendo quindi una politica di riduzione della spesa costante nel tempo e, sostanzialmente, conforme al rientro nel Patto di Stabilità.

Un Consuntivo non è un elemento di scelte politiche nuove, ma è un elemento di scelte politiche fatte. Per questa ragione il Bilancio Consuntivo non può che essere la fotografia dei



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO, TRIBUTI, PERSONALE E PATRIMONIO

fatti dell'anno scorso, nelle sue variabilità normative, nelle sue variabilità economiche e nelle scelte di un'Amministrazione e di quella seguente.

Ciò che deve però essere chiaro è che il mondo che questo Consuntivo ha visto iniziare nel gennaio del 2011 non esiste più. È un mondo di economie derivate (nel senso di economia di finanza derivata dallo Stato) che non esiste più, che non ha più certezza dei flussi, che non ha più il trasferimento, ma ha un fondo di riequilibrio strutturale, cioè "un qualcosa" che interviene ex post da parte del Governo centrale, un qualcosa che non pianifica e non programma più le attività, ma le conserva dentro un quadro annuale di continui aggiustamenti.

Il Consiglio ha più volte chiesto alla Giunta di fare poche variazioni di Bilancio; l'anno scorso, ne abbiamo fatte tre, corrispondenti alle tre manovre governative (luglio, settembre e novembre). L'autonomia di quest'organo di governo e dell'organo consiliare, che ribadisco, è il titolare del Bilancio, è sempre più relegata ad una funzione non di esercizio preventivo di orientamento delle risorse, ma di costante e susseguente aggiustamento delle risorse disponibili rispetto allo scenario in continuo mutamento. Questa scelta non è una questione politica e non è imputabile all'Amministrazione esistente o a quella attuale, vale qui ed in tutte le Amministrazioni Comunali d'Italia, è il grande grido d'allarme e di sofferenza che tutti i Sindaci, al di là del partito e della parte politica, stanno ponendo insistentemente al Governo.

Se dunque si desidera ritornare ad un sistema in cui gli Enti Locali possano programmare le attività e garantiscano i servizi, è necessario chiudere la stagione delle false autonomie fiscali, quelle in cui il gettito fiscale lo mette il Comune, ma metà va allo Stato, come l'IMU, che finiscano le stagioni in cui il rigore viene esercitato prevalentemente con tagli certi al sistema delegato e tagli incerti al sistema centrale, che si assumano decisioni chiare di sobrietà e di rigore, non però solamente a scapito del sistema degli Enti Locali, che, in questo Paese, sono il nerbo portante del welfare ed il dello sviluppo dell'intera economia italiana.